VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 14)
z dnia 28 kwietnia 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 14)

28 kwietnia 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 24/15, Kp 2/15, SK 29/15, P 115/15.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Maciej Iwański, Szymon Pawłowski, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam serdecznie przybyłych na dzisiejsze posiedzenie posłów, witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z panią naczelnik Marzeną Laskowską na czele. Porządek dzienny posiedzenia państwo otrzymali. Rozumiem, że nie ma głosu sprzeciwu, żeby ten porządek przyjąć. Uważam, że porządek dzienny został przyjęty. Przystępujemy do rozpatrzenia porządku dziennego. Pan poseł Andrzej Matusiewicz prosił, abyśmy jego sprawę rozpatrzyli w dalszej kolejności z uwagi na to, że jest na posiedzeniu prezydium Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Dlatego rozpoczniemy od sprawy o sygn. akt K 24/15. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Maciej Iwański:

Panie przewodniczący, sprawa o sygn. akt K 24/15 to sprawa zainicjowana połączonymi wnioskami rzecznika praw obywatelskich i prokuratora generalnego, która najogólniej mówiąc, dotyczy instytucji zatrzymania prawa jazdy za przekroczenie prędkości w obszarze zabudowanym o 50 km/h. Zaskarżono kompleks przepisów, które tę instytucję regulują, to znaczy art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a) ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który nakazuje policjantowi w razie ujawnienia owego przekroczenia zatrzymanie prawa jazdy, oraz przepisy ustawy o kierujących pojazdami, które nakazują staroście zatrzymanie prawa jazdy, czyli wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na trzy miesiące bądź też przedłużenia tego okresu do 6 miesięcy w razie ujawnienia ponownego przekroczenia prędkości w takiej skali już po wcześniejszym zatrzymaniu prawa jazdy.

Wnioskodawcy sformułowali dwie grupy zarzutów. Pierwsza z nich dotyczy naruszenia zakazu *ne bis in idem*, to znaczy wymierzania dwukrotnej sankcji czy stosowania dwukrotnie środka represyjnego za ten sam czyn, mając na uwadze, po pierwsze, zatrzymanie prawa jazdy, a po drugie, grzywnę wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym za wykroczenie opisane w art. 94a Kodeksu wykroczeń. Druga grupa zarzutów wiąże się z uwarunkowaniami proceduralnymi zatrzymywania prawa jazdy. Rzecznik praw obywatelskich wskazuje, że przewidziane w postępowaniu administracyjnym terminy nie pozwalają na rozpatrzenie zażalenia na zatrzymanie prawa jazdy w takim terminie, żeby przy ewentualnym uznaniu, że decyzja ta była niesłuszna, zniwelować jej skutki. To znaczy zatrzymanie prawa jazdy jest natychmiastowo wykonalne, w związku z tym podmiot dopiero po zatrzymaniu prawa jazdy inicjuje kontrolę tego, czy zatrzymanie spełnia kryteria legalności.

Proponujemy, aby uznać te przepisy za zgodne z przedstawionymi wzorcami kontroli. Co za tym przemawia? Jeżeli chodzi o zarzuty naruszenia zakazu *ne bis in idem*, to,

odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa wypracowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, wskazujemy, że zatrzymaniu prawa jazdy uregulowanemu w ustawie o kierujących pojazdami nie można przypisać funkcji represyjnej czy nie wyłącznie represyjnej ani nie pierwszoplanowo represyjnej. W naszej ocenie instytucja ta ma charakter prewencyjny. Podobne jak za prewencyjne ustawodawca uznaje w większości środki karne. Trzeba nadmienić, że system karny przewiduje instytucję zatrzymania prawa jazdy także jako środek karny stosowany czy to na podstawie Kodeksu karnego, czy to na podstawie Kodeksu wykroczeń. Już na etapie projektowania obecnego Kodeksu karnego projektodawcy zwrócili uwagę, że środki karne mają co do zasady charakter prewencyjny a nie represyjny. W związku z tym zmieniono nawet nazwę. Poprzednio obowiązywała nazwa – kary dodatkowe. Teraz, również z tego względu, aby podkreślić prewencyjny charakter środków karnych, opisano właśnie je w ten sposób.

Mając zatem na uwadze, że – co podkreślamy – zatrzymanie prawa jazdy pełni funkcję prewencyjną, to znaczy ma zabezpieczać przestrzeganie przez kierowców przepisów ruchu drogowego, należy ocenić, czy skumulowanie sankcji, mimo że jedna z nich nie ma charakteru prewencyjnego, mieści się w granicach wyznaczonych przez konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Wskazujemy – po pierwsze – że zatrzymanie prawa jazdy jest instytucją o dalece sprecyzowanych cechach. To znaczy, jest możliwe do zastosowania tylko wtedy, gdy kierowca przekroczy prędkość o 50 km/h i to w obszarze zabudowanym. A zatem mamy tu do czynienia z rażąco wysokim naruszeniem przepisów o ruchu drogowym w obszarze szczególnie wrażliwym, co pozwala stwierdzić, że automatyzm stosowania tej instytucji i jej rygoryzm jest istotnie korygowany. Po drugie, zatrzymanie prawa jazdy co do zasady następuje na 3 miesiące. Jest to okres krótszy niż przewidziany w Kodeksie wykroczeń okres zatrzymania prawa jazdy ujmowanego jako środek karny, ponieważ tam mamy termin od 3 miesięcy do 3 lat. A więc i na tym polu możemy mówić o pewnym niwelowaniu dolegliwości faktycznej. Po trzecie, w naszej ocenie, środek ten spełnia zakładane przez ustawodawcę cele. Oczywistym celem była poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym i jak wskazują statystyki sporządzone już po jego wprowadzeniu, od 1 stycznia do końca lutego br. na naszych drogach doszło do 3921 wypadków drogowych. W stosunku do tego samego okresu 2015 r. jest to mniej o 396 zdarzeń, co stanowi 9%. W stosunku do roku ubiegłego w zdarzeniach tych zginęło o 19,9% mniej osób, a rannych zostało o 9,6% mniej. To są dane Komendy Głównej Policji i wnioski sformułowane na stronie Komendy Głównej Policji. Podkreśla się tam, że niewątpliwie nie bez znaczenia jest zaostrzenie sankcji karnych stosowanych wobec kierowców łamiących przepisy oraz wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących m.in. odbierania prawa jazdy.

Jeśli zaś chodzi o drugą grupę zarzutów, czyli regulacje proceduralne, to istotnie obowiązujące rozwiązania są rygorystyczne, ponieważ mamy tu do czynienia z nadaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy rygoru natychmiastowej wykonalności oraz brakiem specjalnego trybu weryfikacji tej decyzji. To znaczy, rzeczywiście skarżący musi wnieść zażalenie na taką decyzję starosty i w normalnym trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego i ustawę – Prawo o postępowania przed sądami administracyjnymi, całą tę ścieżkę odwoławczą przejść, co do zasady mając prawo jazdy zatrzymane, ponieważ decyzja starosty jest natychmiastowo wykonalna.

Czy są jakieś instrumenty, które ten rygoryzm korygują? Naszym zdaniem – tak. Po pierwsze, należy wskazać na możliwość uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja taka leży w kompetencji organu odwoławczego. A po drugie, na przewidzianą w Kodeksie postępowania administracyjnego możliwość uchylenia bądź zmiany prawomocnej decyzji. Możliwe zatem w sytuacjach szczególnie wrażliwych, takich jak stan wyższej konieczności, gdy do tego przekroczenia doszło w imię jakiegoś większego dobra, jest wyobrażenie sobie, że organ odwoławczy wstrzymuje wykonanie takiej decyzji, a następnie po jej uprawomocnieniu się starosta inicjuje bądź przyjmuje wniosek strony o uchylenie decyzji prawomocnej.

Należy podkreślić, że w jakimś zakresie prawo jazdy będzie zawsze zatrzymane, czy to przed rozpoznaniem wniosku o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności czy

też w okresie między uprawomocnieniem się decyzji a wydaniem decyzji o jej uchyleniu bądź zmianie. Niemniej tego rodzaju instrumenty w systemie prawa są przewidziane.

To tyle z mojej strony. Jeśli będą jakieś pytania, to postaram się na wszystkie odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Zgłasza się pan poseł Mularczyk, proszę bardzo.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Chcę zwrócić uwagę na kilka aspektów tej sprawy, które mogą mieć istotne skutki dla budżetu państwa. Pan mecenas proponuje uznać wskazane przepisy za zgodne z konstytucją. Przypomnę, że zostały one zaskarżone przez rzecznika praw obywatelskich oraz prokuratora generalnego. Te instytucje powołują się również na orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że nie można łączyć sankcji karnych i administracyjnych. A więc, czy dysponujemy informacjami, ile Policja dokonała zatrzymań praw jazdy w tym okresie? Gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał przepis za niekonstytucyjny, to czy Skarbowi Państwa nie będą groziły roszczenia odszkodowawcze kierowców, którzy zawodowo trudnią się transportem, z tego żyją? Jeśli za pół roku, czy rok wystąpią o odszkodowania, jakie to może mieć skutki dla budżetu państwa? Przypomnę, że ustawa została uchwalona w poprzedniej kadencji, ale skutki finansowe w przypadku niekorzystnego wyroku Trybunału będą dotkliwe dla Sejmu i rządu wybranego w tej kadencji. Czy państwo analizowali problem z tej strony? Jaka jest liczba zatrzymanych przez Policję praw jazdy? Jakie skutki mogłyby mieć dla budżetu państwa roszczenia zgłaszane w późniejszym okresie?

Ekspert z BAS Maciej Iwański:

Nie ma w stanowisku informacji o liczbie wydanych decyzji w tej sprawie i o potencjalnej skali roszczeń odszkodowawczych. Można tylko powiedzieć, że wobec tego rodzaju obaw zasadnym jest bronienie konstytucyjności tych przepisów bądź zmiana normatywna. Ale to już zależy od woli ustawodawcy.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Zapoznałem się z publikacjami prasowymi, z których wynika, że Trybunał Konstytucyjny wcześniej podkreślał, iż nie można łączyć sankcji administracyjnych i karnych, co podnosi również prokurator generalny. Czy państwo odnieśli się jakoś do tej argumentacji w stanowisku?

Ekspert z BAS Maciej Iwański:

Odnieśliśmy się w taki sposób, że zestawiliśmy pewne nurty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które w tej kwestii nie jest jednolite. Można to na dwóch poziomach rozpatrywać. Po pierwsze, w kwestii równoczesnego stosowania środków o charakterze represyjnym Trybunał idzie dużo dalej. Podkreśla, że stosowanie instrumentów w rodzaju dodatkowego zobowiązania podatkowego czy dodatkowych opłat ma charakter represyjny, w związku z tym nie daje się pogodzić przy równoczesnym stosowaniu z sankcjami karnymi z zasadą *ne bis in idem*. A co do innego rodzaju sankcji, czyli takich, w których charakter represyjny nie jest pierwszoplanowy, należy za każdym razem na gruncie zasady proporcjonalności ocenić, na ile ta kumulacja czy multiplikacja sankcji jest dolegliwa i czy ten standard nie został przekroczony. Mówiąc skrótowo, brak jest wyraźnego ze strony Trybunału wskazania, że jakiekolwiek stosowanie równoczesne sankcji administracyjnej i sankcji karnej z gruntu narusza zasadę *ne bis in idem*. Konieczna więc jest wypowiedź Trybunału i ocena konstytucyjności tych instrumentów.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Jak zrozumiałem, w orzecznictwie Trybunału są dwa nurty. Jeden zezwalający na łączenie sankcji, a drugi niezezwalający. Czy nie widzi pan zagrożenia, że w przypadku uznania tych przepisów za niekonstytucyjne to rozstrzygniecie będzie miało skutki daleko idące dla budżetu państwa z uwagi na potencjalne roszczenia odszkodowawcze? Czy nie powinniśmy jednak uzyskać informacji z Komendy Głównej Policji, ile było w tym czasie zatrzymań praw jazdy, bo, jak rozumiem, nasze stanowisko będzie miało w konsekwencji skutki także dla wyroku? Mając świadomość, jak wyglądają relacje Trybunału Konsty-

tucyjnego z Sejmem czy obecną władzą, nie spodziewam się wykładni korzystnej dla polskiego Sejmu. Proszę wziąć to pod uwagę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Poseł Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Odnośnie do tego, co powiedział pan poseł Mularczyk, nie widzę tu związku między jedną sferą a drugą. Jeśli stanowisko przedstawione przez Biuro Analiz Sejmowych jest słuszne na gruncie prawa, to powinniśmy je przyjąć. Ono nie ma wpływu na to, jakie będą roszczenia odszkodowawcze. Czy one będą, czy ich nie będzie, to jest już kwestia przeszłości, tego, co się dokonało. Proponuję tego nie rozważać i nie wikłać się w tę statystykę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy pan poseł ma w związku z tym jakąś propozycję? Pan poseł Borys Budka, proszę.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, oczywiście ewentualny wyrok o niekonstytucyjności może mieć wpływ na roszczenia odszkodowawcze, więc tym bardziej zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym przez Biuro Analiz Sejmowych, że należy dążyć do tego, aby te przepisy zostały uznane za zgodne z konstytucją. Dlatego wydaje mi się, że Komisja powinna rekomendować stanowisko przygotowane przez BAS. Natomiast, co zrobi Trybunał, to już inna sprawa. Jednak nie widzę związku z tym, czy Trybunał sprzyja tej czy innej władzy, bo uważam, że na posiedzeniu tej Komisji takie wypowiedzi są dosyć niefortunne. Sądzę, że Trybunał Konstytucyjny bada ustawę bez względu na to kto i kiedy ją uchwalił. Zwłaszcza, jak pan poseł Mularczyk zauważył, ustawa została przyjęta w zeszłej kadencji, więc nie miałbym tak daleko idących obaw. Chcę prosić, abyśmy przyjęli stanowisko przedstawione przez BAS.

Ważne jest jednak to, i tu się zgadzam z panem posłem Mularczykiem, kiedy nastąpi rozstrzygnięcie wydane przez Trybunał i czy wyrok będzie opublikowany? Ale to już inny problem. Jeśli Trybunał uzna przepisy za zgodne z konstytucją, a wyrok nie zostanie opublikowany, to sytuacja jest prosta, oczywista. Natomiast gdyby wyrok miał być odmienny, to rzeczywiście zrobiłby się prawny galimatias, gdyby w takiej sprawie wyrok nie został opublikowany, a ktoś mimo braku publikacji wyroku zgłosiłby się z roszczeniami odszkodowawczymi na przykład do sądu cywilnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani naczelnik Laskowska, proszę bardzo.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym Marzena Laskowska:

Wychodząc naprzeciw wątpliwościom pana posła Mularczyka, przypominam o art. 190 ust. 3, który zakłada, że w przypadku orzeczeń, które będą się wiązały z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny może wydać wyrok dopiero po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów dotyczącą zakresu skutków finansowych. Innymi słowy, jest przewidziany mechanizm, aby dążyć do zachowania równowagi finansów publicznych. Działa on w ten sposób, że kiedy z opinii Rady Ministrów wynika, iż koszty nie są przewidziane w ustawie budżetowej i zagrażają równowadze budżetowej, to Trybunał, chociaż nie ma obowiązku innego niż zapoznać się z opinią, może ją uwzględnić, podejmując decyzję o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu maksymalnie o 18 miesięcy, co jest takim instrumentem pozwalającym dbać o stan finansów publicznych.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Czy jest już wyznaczony termin posiedzenia w tej sprawie? Nie, nie ma jeszcze terminu. Więc może wystąpilibyśmy jeszcze do Komendy Głównej Policji z zapytaniem, ile zostało zatrzymanych praw jazdy w tym czasie?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka (PO):

Sądzę, że ta słuszna uwaga pana posła Mularczyka może być zrealizowana na etapie przedstawienia stanowiska przez rząd. To rząd ma instrumentarium do określenia ewentualnych skutków i nastąpi to szybciej, niż gdyby Komisja Ustawodawcza miała występować o takie dane, tym bardziej że nie wiem, czy jest prowadzony jakiś taki rejestr.

Wydaje się, że rząd po takiej sugestii ze strony Komisji Ustawodawczej mógłby, przygotowując swoje stanowisko, uwzględnić te dane. Przypominam także, że swoje stanowisko przygotowuje prokurator generalny, który jest częścią władzy wykonawczej, w związku z tym dużo prościej może określić ewentualne skutki prawne przez władzę wykonawczą. Natomiast nie wiem, czy Sejm jest najlepszym podmiotem, który miałby badać ewentualne skutki. Według mnie nie jest to takie oczywiste.

Pan poseł Mularczyk poruszył ważną kwestię – możliwość oszacowania ewentualnych skutków. Samo odebranie prawa jazdy w tym trybie nie musi oznaczać odpowiedzialności odszkodowawczej. Przypominam, że oprócz konieczności wykazania podstawy prawnej, co po wyroku byłoby oczywiste, pozostaje jeszcze kwestia udowodnienia wysokości szkody, związku przyczynowo- skutkowego na normalnych zasadach ustawodawczych i oceny przez sąd. A co do odroczenia w czasie mocy obowiązującej przepisu, to rzeczywiście, gdyby w tej sprawie zapadł taki wyrok, to jeszcze bardziej pogłębiłby chaos prawny, bo byłby duży problem z tym, czy można zabierać prawa jazdy, czy już nie. Więc sugerowałby, jeśli mogę, przyjąć stanowisko, żeby móc jak najszybciej tę kwestię rozstrzygnąć w Trybunale.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy są inne głosy w dyskusji? Nie słyszę. Proponuję…

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Przepraszam, bo sekretariat udzielał mi pewnych informacji. Okazuje się, że do lipca, a przepisy weszły w życie w czerwcu, zatrzymano ponad 5 tys. praw jazdy. Więc można przyjąć, że miesięcznie jest to 5 tys., czyli 60 tys. w skali roku.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Proponuję, żebyśmy przystąpili do głosowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska? (17) Kto jest przeciwny? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (2) A zatem Komisja stanowisko przyjęła.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt Kp 2/15. Proszę pana posła Matusiewicza.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt Kp 2/15 dotyczy wniosku Prezydenta RP złożonego w trybie art. 122 ust. 3 konstytucji, czyli w trybie zbadania zgodności z konstytucją ustawy jeszcze przed złożeniem podpisu przez pana prezydenta. Chodzi o zmianę ustawy z 10 lipca 2015 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach.

Pierwszy zarzut dotyczy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zacytuję jego brzmienie: „Na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1, na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego”.

Drugi zarzut dotyczy przepisu art. 1 pkt 20 lit. b) ustawy z 10 lipca 2015 r., w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy macierzystej, który ma następujące brzmienie po nowelizacji: „zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa

narodowego w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku”.

Na podstawie jakich wzorców konstytucyjnych ten wniosek został sformułowany? Jeśli chodzi o art. 14a ustawy, to na podstawie art. 2 konstytucji, czyli zasady demokratycznego państwa, w szczególności przez naruszenie zasady przyzwoitej legislacji i zasady określoności przepisów prawa. Natomiast jeśli chodzi o drugi przepis, to na podstawie art. 31 ust. 3, czyli zasady proporcjonalności, i art. 64 ust. 1 i ust. 3 konstytucji, czyli zasady ograniczenia prawa własności, ale tylko w wypadkach wynikających z uregulowań ustawowych. Nie będę szczegółowo omawiał poszczególnych wzorców…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Co proponujemy w stanowisku?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Sprawa jest jeszcze o tyle interesująca, że jest kwestia … specjalnie podałem datę 31 lipca, bo jest kwestia, pod rządem jakich przepisów dotyczących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym będzie ta sprawa rozpatrywana? Z uwagi na treść art. 134 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r., jeżeli wniosek został złożony przed wejściem w życie tej ustawy, to sprawa powinna być procedowana na podstawie przepisów z sierpnia 1997 r. regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. I tak było w tej sprawie. Przypomnę, że ustawa z 25 czerwca 2015 r. weszła w życie 30 sierpnia.

Jakie jest końcowe stanowisko? Art. 14a ust. 2 proponujemy uznać za zgodny z art. 2 konstytucji, a art. 50 ust. 4 uznajemy, że nie jest niezgodny z art. 64 ust.1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Jeśli chodzi o drugi przepis, to warto podnieść, że zarówno Sejm, jak i pozostałe podmioty uczestniczące w postępowaniu zarzuciły wnioskodawcy wadliwe przedstawienie wzorca konstytucyjnego z art. 64 ust. 3 konstytucji. W przepisie, który cytowałem wcześniej, chodzi o przejęcie na własność zabytku ruchomego na podstawie decyzji ministra kultury za odszkodowaniem odpowiadającym jego wartości rynkowej. W zasadzie chodzi tu o wywłaszczenie i dlatego wzorcem konstytucyjnym powinien być art. 21 ust. 2 konstytucji. W projekcie stanowiska jest podkreślone, że osobie, która jest właścicielem zabytku ruchomego o dużej wartości, przysługuje – po decyzji ministra kultury i dziedzictwa narodowego o pozbawieniu go tej własności za stosownym odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej zabytku – droga postępowania administracyjnego przed sądami pierwszej i drugiej instancji. Pod względem formalnoprawnym może dochodzić ochrony swojego prawa własności. Z uwagi na to, że ten wzorzec nie jest trafny, zdaniem nie tylko Biura Analiz Sejmowych, ale również prokuratora generalnego, w tym zakresie postępowanie powinno być umorzone.

W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania proponujemy podtrzymać stanowisko, o którym już mówiłem, że art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r., czyli tej zawierającej art. 14a ust. 2 ustawy z 23 lipca 2003 r., jest zgodny z art. 64 ust. 3 konstytucji, który mówi o ochronie prawa własności, a art. 1 pkt 20 lit. b) ustawy z 10 lipca 2015 r. w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy z 23 lipca 2003 r., który daje prawo wywłaszczenia ministrowi kultury zabytku ruchomego, ale to są zabytki o szczególnej wartości i one są wymienione, mogę przytoczyć ich listę i od jakiej kwoty…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgadzasz się z tym stanowiskiem?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Zgadzam się z tym stanowiskiem i uważam, że ono jest zasadne. Ale powiem, że powyżej 150 tys. euro. To też ma znaczenie, nie tylko wartość zabytkowa, ale i wartość rynkowa. Wymienionych jest 15 grup.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle, za wyczerpujące przedstawienie projektu stanowiska. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana posła, do Biura Analiz Sejmowych? Nie słyszę.

Wobec tego, kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy o sygn. akt SK 29/15. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:

Sprawę o sygn. akt SK 29/15 zainicjowano skargą konstytucyjną. Skarżący ubiegał się o przyznanie emerytury w obniżonym wieku na podstawie przepisu art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ten przepis umożliwia uzyskanie prawa do emerytury w obniżonym wieku ubezpieczonym, którzy 1 stycznia 1999 r., czyli w dniu wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach, legitymowali się wymaganym – ogólnym i szczególnym – stażem ubezpieczeniowym. Ogólnym, czyli okresem składkowym i nieskładkowym, i szczególnym, czyli okresem pracy w szczególnych warunkach. Wiek emerytalny może zostać osiągnięty po tej dacie – po 1 stycznia 1999 r. – i może to być wiek obniżony. Dla mężczyzn to jest 60 lat. Prawo do tej emerytury uzyskuje się niezależnie od tego, czy w dniu wystąpienia z wnioskiem o przyznanie emerytury posiada się status pracownika, czy się go nie posiada.

Organy rentowe odmówiły skarżącemu przyznania żądanego świadczenia. Decyzja organów rentowych została utrzymana przez sąd pierwszej i drugiej instancji. Powodem odmowy był brak 25-letniego okresu składkowego i nieskładkowego, czyli stażu ubezpieczeniowego ogólnego, gdyż skarżący wykazał, że posiada staż ubezpieczeniowy ogólny wynoszący 21 lat i 5 dni. Natomiast pozostałe warunki – warunek wieku, warunek stażu ubezpieczeniowego szczególnego, czyli pracy w szczególnych warunkach – były spełnione. Skarżący wskazywał, że w latach 1980–1998 prowadził gospodarstwo rolne. Nie mógł jednak wówczas opłacać składać na ubezpieczenie społeczne rolników, gdyż w tym czasie pobierał rentę z powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego.

Taki zbieg faktyczny – czyli z jednej strony prowadzenie gospodarstwa rolnego, z drugiej strony pobieranie świadczenia rentowego – wyklucza możliwość podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, czyli opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Gdyby ten okres można było zaliczyć do ogólnego stażu ubezpieczeniowego, wówczas skarżący spełniałby warunki uzyskania prawa do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, z prawa do emerytury w obniżonym wieku.

Skarżący kwestionuje przede wszystkim treść art. 184 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 10 tej ustawy, który pozwala zaliczyć czas podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, w którym to ubezpieczony opłacał składki, do ogólnego stażu ubezpieczeniowego, jak również w związku z art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. To jest przepis, który uniemożliwia podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, wówczas gdy podlega się innemu ubezpieczeniu społecznemu, pobiera się świadczenie emerytalne z powszechnego systemu ubezpieczeniowego.

Wzorcem kontroli, który został wskazany w skardze, jest przepis art. 67 ust. 1 konstytucji, czyli prawo do zabezpieczenia społecznego w związku z art. 2 – zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w związku z art. 30 – to jest przepis, który ustanawia prawo do godności, oraz z art. 32 ust. 1 – to jest przepis, który ustanawia zasadę równego traktowania.

Konkluzja nasza jest taka, iż przepis jest zgodny ze wskazanymi przez skarżącego wzorcami kontroli. Do tej konkluzji doszliśmy, analizując stan prawny i dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie ze stanem prawnym, który przedstawiamy w stanowisku uprawnienie do uzyskania emerytury w obniżonym wieku jest uprawnieniem wygasającym i wyjątkowym. Stawia ubezpieczonego w korzystniejszej sytuacji zarówno w stosunku do osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, jak i tych, którzy w ramach tego systemu chcą uzyskać szczególne świadczenie, czyli jest to niejako podwójnie uprzywilejowane świadczenie. Ustawodawca zwykły w zgodzie ze standardem konstytucyjnym upoważniony przez ustrojodawcę w art. 67 ust. 1 zdanie drugie do określenia sposobu uzyskiwania prawa do zabezpieczenia społecznego może tak ukształtować system ubezpieczenia społecznego, że w tym systemie będzie możliwe istnienie dwóch systemów ubezpieczenia społecznego – powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i na przykład dla rolników.

Prawo do emerytury w obniżonym wieku, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie stanowi uprawnienia emerytalnego, które należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Warunki nabycia prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego to odpowiedni staż, jak również terminowe opłacanie składek przekazywanych na Fundusz Ubezpieczeniowy. Ustawodawca natomiast umożliwia osobom pobierającym rentę wraz z osiągnieciem powszechnego wieku emerytalnego uzyskanie prawa do emerytury. Tym samym osoba, która pozyskuje świadczenie rentowe i jest zabezpieczona społecznie, w pewnym momencie uzyska emeryturę, nie w obniżonym wieku, lecz w powszechnym wieku emerytalnym. Dla skarżącego jest to wiek 66 lat i 10 miesięcy.

W tej sytuacji uznajemy, że ustawodawca jest upoważniony do wyboru sposobu ukształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, aby był on najbardziej optymalny. Ustawodawca może również wybrać formułę ubezpieczeniową dla tak ukształtowanego systemu ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z tą logiką konieczne jest utrzymanie zasady wzajemności składki i świadczenia oraz udziału osoby zainteresowanej w tworzeniu Funduszu Ubezpieczeniowego. Uzyskanie świadczenia rentowego, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pozwala stwierdzić, iż już zostało zrealizowane prawo do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 konstytucji.

Skarżący domaga się sprzecznej z logiką ubezpieczenia możliwości wstecznego opłacenia składek po zajściu zdarzenia ubezpieczeniowego. Konstrukcja, która postawi w bardzo korzystnej sytuacji skarżącego, jest nieakceptowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ naruszałaby ewentualnie zasadę sprawiedliwości społecznej, która wymaga, aby została zachowana równowaga między sumą wpłaconych przez ubezpieczonego składek a sumą wypłaconych mu świadczeń. Wymaga korelacji między wpływami ze składek a wypłatami świadczeń. Z tych powodów uznaliśmy, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi przez skarżącego wzorcami w zakresie, w jakim uniemożliwiają osobie pobierającej rentę, ustaloną na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne rolników po wystąpieniu zdarzenia ubezpieczeniowego i tym samym uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu prawa do emerytury w obniżonym wieku okresu pracy wykonywanej w gospodarstwie rolnym jako okresu składkowego. Jeśli będą jakiekolwiek pytania, to jestem do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Otwieram dyskusje. Czy są pytania w tej sprawie? Pani poseł Barbara Bartuś, proszę bardzo.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pan mecenas przedstawił sprawę bardzo dokładnie, bardzo czytelnie, ja się ze stanowiskiem w pełni zgadzam. Chciałabym tylko dodać, że gdybyśmy spowodowali uznanie tego przepisu za niezgodny z konstytucją i jego zmianę, to doprowadzilibyśmy do sytuacji, że osoby, które są ubezpieczone w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych miałyby też możliwość opłacania składki w KRUS, popularnie mówiąc, więc mogłyby być w dwóch miejscach ubezpieczone. Moglibyśmy tu dyskutować, co by z tego wynikło. Gdybyśmy poszli dalej, to moglibyśmy, jak to już kiedyś było, narzucić, że w każdym miejscu trzeba było opłacać składki, co, jak sądzę, nie byłoby absolutnie pożądane przez Polaków. W moim przekonaniu żądanie skarżącego jest absurdalne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy jeszcze ktoś chce zabrać glos? Nie słyszę. Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia ostatniej sprawy, sprawy o sygn. akt P 115/15. Pan poseł Szarama, proszę bardzo.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, w przygotowanym stanowisku wnosimy o umorzenie, ale pozwolę sobie państwu zabrać chwilę, ponieważ sprawa jest dość interesująca. Jest to pytanie

prawne Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie Wydział IX Gospodarczy, który ma wątpliwości, czy art. 102 i art. 320 Kodeksu postępowania cywilnego są zgodne z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1w związku z art. 21 konstytucji.

Art. 102 k.p.c. stanowi: „W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami". Art. 320 k.p.c. brzmi: „W szczególnie uzasadnionych wypadkach sąd może w wyroku rozłożyć na raty zasądzone świadczenie, a w sprawach o wydanie nieruchomości lub o opróżnienie pomieszczenia – wyznaczyć odpowiedni termin do spełnienia tego świadczenia".

Stan faktyczny przedstawia się następująco. Sąd wydał postanowienie, w którym zasądził na rzecz powoda stosowną kwotę. Pozwany, który przegrał tę sprawę, zwrócił się do sądu o to, żeby zostały zastosowane wskazane w skardze przepisy, powołując się na trudną sytuację materialną. W tej sytuacji sąd zawiesza postępowanie i zadaje pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, czy wskazane przepisy są zgodne z konstytucją, mówiąc o tym, że stosowanie tego przepisu jest dalece arbitralnym rozstrzyganiem o uprawnieniach majątkowych strony w oderwaniu od podstawowej zasady odpowiedzialności za wynik procesu, co może zniechęcać wierzycieli do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej wobec możliwości pozbawienia ich majątkowego uprawnienia do żądania zwrotu poniesionych kosztów procesu.

Biuro Analiz Sejmowych słusznie podnosi brak przesłanki funkcjonalnej, ponieważ od rozstrzygnięcia Trybunału wcale nie musi zależeć rozstrzygnięcie sądu. Przecież to sąd w szczególnie uzasadnionych może zastosować ten przepis, ale może najnormalniej w świecie go nie zastosować. A więc od rozstrzygnięcia tej sprawy w Trybunale postanowienie sądu wcale nie jest zależne. Moim zdaniem to pytanie jest niepotrzebne, bo sprawa dwa lata już toczy się w sądzie, teraz będzie czekać w Trybunale, a jest to sprawa prosta. Pozwany co do zasady nie kwestionuje zasadności tego roszczenia, tylko sugeruje rozłożenie go na raty. A sprawa jest zawieszona.

Ja mam pytanie do Biura Analiz Sejmowych. Jest tu też wątek kosztów postępowania. Gdyby sąd zastosował te przepisy, to koszty postępowania poniesie osoba, która złożyła pozew?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Przynajmniej w części.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie wiem, czy sądowi tylko i wyłącznie chodzi o to, że strona powodowa nie otrzyma zwrotu kosztów procesu, które sama poniosła, czy też jest to kwestia jakiegoś wpisu, którym strona wnosząca pozew zostanie obciążona?

Pytam już tylko z ciekawości, bo to dla sprawy jest również nieistotne, dlatego że sąd może rozstrzygnąć inaczej. Gdyby sąd miał wątpliwości w tej kwestii, to pytanie powinno być inaczej skonstruowane.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Jeśli chodzi o koszty, to został wydany nakaz przez referendarza sądowego, więc strona pozwana uznała powództwo w całości. Jeśli sąd nie zdecyduje się zastosować ani art. 102, ani art. 320 k.p.c., który umożliwia rozłożenie na raty bądź też w ogóle zniesienie kosztów, to wówczas strona pozwana będzie ponosiła wszystkie koszty postępowania.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A jak zastosuje ten przepis?

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Jeżeli zastosuje ten przepis, to wówczas nie. To wówczas na przykład koszty związane z zastępstwem procesowym będzie ponosiła strona powodowa.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest kwestia do przemyślenia, chociaż prokurator generalny przyjmuje, że te przepisy są zgodne z konstytucją, powołując się na inne przykłady ich funkcjonowania.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Dodam tylko, że jakiś czas temu mieliśmy podobną sprawę o sygn. akt SK 37/14 i wówczas również pan poseł był sprawozdawcą. Jako przedmiot kontroli wskazany był art. 102 k.p.c. To była skarga. Wtedy nie wnosiliśmy o umorzenie postępowania, ponieważ wszystkie przesłanki formalne były spełnione. Natomiast wnosiliśmy o uznanie, że ten przepis jest zgodny z konstytucją. Był to bardzo podobny problem, chociaż dotyczył tylko art. 102 k.p.c. Przepis art. 320 k.p.c. nie był podnoszony.

Na 17 maja wyznaczony jest termin posiedzenia Trybunału i ma być ogłoszony wyrok w sprawie SK 37/14. Tam była kwestia ponoszenia kosztów przez stronę wygrywającą oraz wątek ewentualnego przeniesienia kosztów na Skarb Państwa w takiej sytuacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki, proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

To jest zgodne ze zdrowym rozsądkiem. Strona powodowa może zawyżać koszty procesu i od decyzji sądu zależy… w związku z tym to nie jest przepis sprzeczny z konstytucją.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czyli wszystko jest jasne. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Stanowisko zostało przyjęte.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji.